

BASTA CON LE FALSIFICAZIONI DEL PIANO

Domenico Cecchini

. . . nel nostro lavoro, [dice l'ispettore Rogas] per andare avanti, è necessario sgombrare prima il terreno delle cose superflue, delle cose inutili; se no finisce che poi te le ritrovi tra i piedi, quando meno te li aspetti. . .

Leonardo Sciascia, *Il contesto*, 1971, p.24

Una prima stesura di questa nota risale all'ottobre del 2019, in occasione della presentazione da parte di alcuni Consiglieri del Movimento 5 Stelle di una Proposta di Delibera¹ che sembrava potesse arrivare in Aula. Fortunatamente così non è stato. Cionondimeno alcune frottole, o *fake news*, o pure falsità, hanno continuato a circolare², propagate anche da chi ci si aspetterebbe che per funzione (e responsabilità) debba approssimarsi il più possibile al vero.³

La situazione è ora cambiata. Con l'elezione del nuovo Sindaco Roberto Gualtieri, del Consiglio Comunale e l'insediamento della nuova Giunta diviene possibile affrontare i temi dell'Urbanistica romana con maggiore serietà e cognizione di causa. Diviene possibile, spero, affrontare il tema, ineludibile e ormai maturo, dell'aggiornamento del Piano Regolatore vigente. Per affrontare un siffatto tema, assai impegnativo, è necessario, come diceva l'ispettore, Rogas, "sgombrare prima il terreno delle cose superflue, delle cose inutili". Ancor più necessario sgomberare il terreno delle cose false.

Prima tra le falsificazioni, proseguita per oltre 15 anni, è la dimensione "quantitativa" del Piano, il suo preteso "sovradimensionamento". Esso avrebbe previsto una quantità di edificazioni del tutto eccessiva. Una nuova "colata di cemento" sulla Città eterna.

La Proposta sopra richiamata si apriva con una frase tanto apodittica quanto indimostrata: "Lo sviluppo urbanistico della Città di Roma è storicamente oggetto della prevalenza dell'interesse privato su quello Pubblico. Una delle manifestazioni più evidenti di tale squilibrio risiede nella mancata corrispondenza fra le previsioni degli strumenti di pianificazione e governo del territorio, e la reale trasformazione urbana."⁴

Calabrese, primo firmatario della Proposta, dichiarò subito dopo: *"Inoltre, la città non è cresciuta come stimato 25 anni fa, abbiamo un milione di abitanti in meno del previsto, ma un PRG in cui è*

¹Anno 2019, Ordine del giorno n. 49, 114a Proposta (di iniziativa consiliare) a firma dei Consiglieri Calabrese, Iorio, Angelucci, Sturni, Agnello, Diaco, Stefàno, Penna, Bernabei, Ferrara, Chiossi, Simonelli, Diario, Zotta, Paciocco, Donati, Catini, Pacetti e Di Palma "Linee guida per una ricognizione finalizzata ad una variante urbanistica del Piano Regolatore Generale e all'adozione di nuovi strumenti gestionali"

² L'inizio della grande falsificazione del Piano si può dire sia coinciso con la trasmissione televisiva "i Re di Roma" nel Maggio 2008. Critiche, spesso pretestuose, al nuovo PRG non erano mancate nel corso della elaborazione del Piano ma la trasmissione del 2008 le raccolse e le amplificò in misura fino ad allora inedita.

³Qualche mese dopo la ricordata proposta di delibera Luca Montuori, assessore all'Urbanistica della Giunta Raggi, scriveva "un piano che, per come pensato e redatto nella sua forma finale, si basa su una visione che immaginava una crescita della popolazione della città basata su ipotesi e presupposti di sviluppo ed economici figli di quel periodo". *Dalla forma della crisi alla forma della città* in Menabò n. 112/2019, 3 Novembre 2019, <https://www.eticaeconomia.it/roma-dalla-forma-della-crisi-alla-forma-della-citta/>

⁴ Dopo aver ricordato i Piani urbanistici succedutisi dal 1873 ad oggi la Proposta n. 114 prosegue affermando che "quel tentativo di mediazione [fra interessi pubblici e privati] fu reiterato con il successivo PRG adottato nel 2003, e approvato nel 2008, in cui le previsioni di nuova cubatura residenziale conformi alle analisi di crescita demografica furono aumentate di oltre il doppio, fino ad arrivare a 70 milioni di metri cubi."

ancora presente la relativa cubatura di cemento”⁵. Poiché a questa falsificazione non sono seguite rettifiche è da ritenere che questo sia ancora il suo pensiero.

Il seguito della premessa alla Proposta ribadisce l’idea che la mancata “corrispondenza fra le previsioni . . . e la reale trasformazione urbana” accomuni il PRG vigente a tutti, proprio tutti, i Piani che l’hanno preceduto, dalla costituzione di Roma come Capitale ad oggi. Tutti “sovra dimensionati” in omaggio al prevalere dell’interesse privato su quello pubblico che da sempre sarebbe stato il crudele *dominus* dell’urbanistica romana.

Del resto Calabrese e i firmatari della proposta sono in buona compagnia. L’accusa di “sovra dimensionamento” è stata sostenuta da quasi tutti i nemici del Piano, sostenuta ma mai dimostrata.

Cominciamo dunque sgombrando il terreno da questa falsificazione.

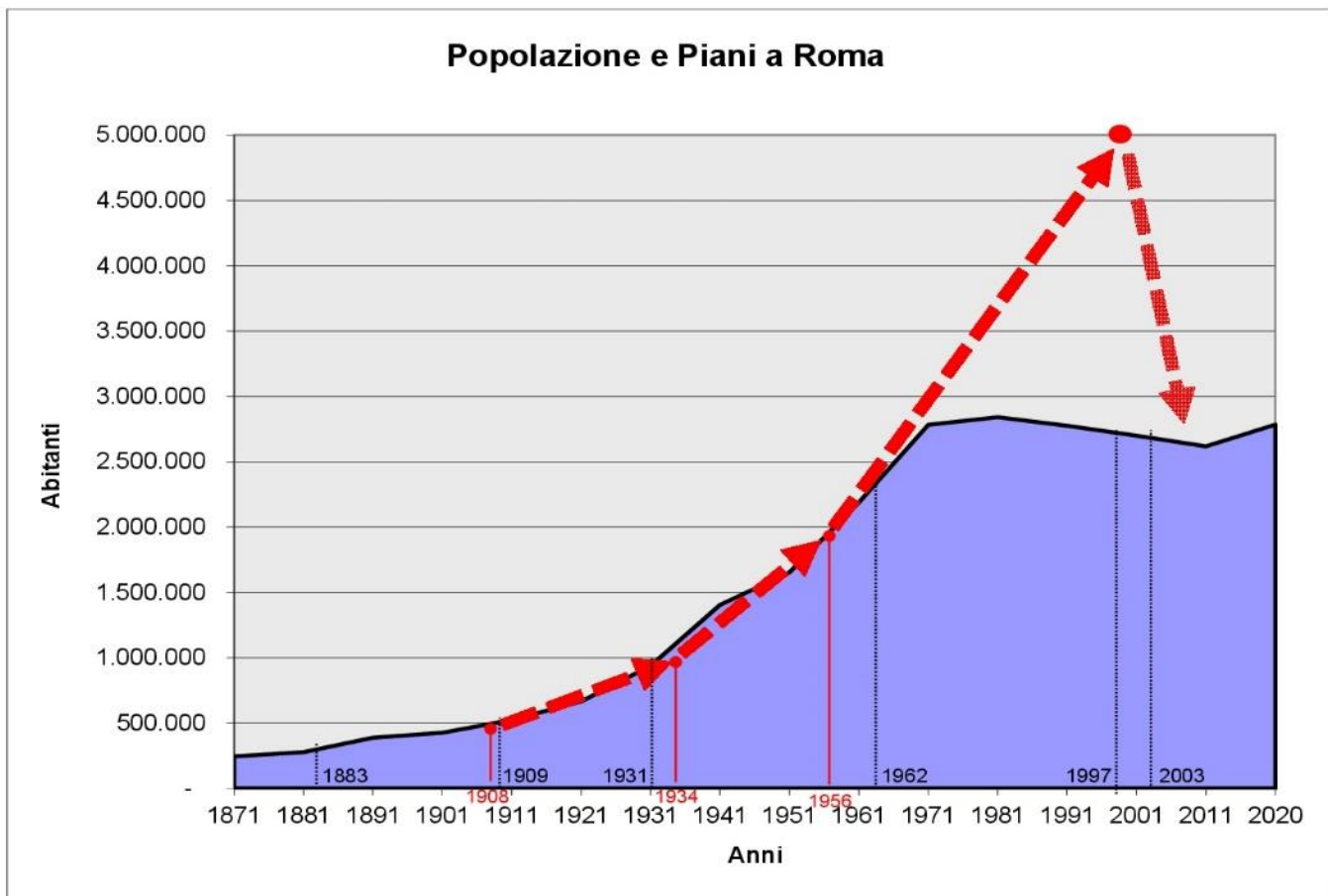
IL PIANO E’ SOVRADIMENSIONATO (PREVEDE CIOE’ UN ECCESSO DI EDIFICABILITA’)?

Per rispondere seriamente è necessario un passo indietro nella storia dei Piani che hanno regolato la crescita della città negli ultimi 150 anni.

L’evoluzione del dimensionamento dei Piani post-unitari è sintetizzata nel diagramma seguente che mette in relazione le previsioni dimensionali dei Piani (fino alla legge Urbanistica del 1942 avevano la durata di 25 anni e si chiamavano “Piani regolatori e di ampliamento”) indicate nel diagramma con la linea rossa tratteggiata e l’andamento reale della popolazione del comune di Roma (linea nera e area campita in azzurro).

Le date in nero sopra l’asse delle ascisse indicano gli anni di approvazione dei Piani (adozione per il PRG del 1962-’65 e per quello vigente), quelle in rosso sotto l’asse delle ascisse indicano l’anno di scadenza, fino a quello del 1962 che, per effetto della Legge N.1150 del ’42, aveva una durata “a tempo indeterminato”: restava cioè in vigore fino alla approvazione del successivo. Il successivo, ad oggi vigente, è stato adottato nel 2003 e approvato nel 2008.

⁵ Roma Today 22 settembre 2019



Il diagramma mette in luce una circostanza troppo spesso dimenticata. Tutti i Piani di Roma, incluso quello di Nathan e di Sanjust (anche loro succubi degli interessi dei proprietari fondiari e dei costruttori?) per quasi un secolo hanno “dimensionato” le previsioni di edificabilità secondo quantità che hanno intercettato esattamente la reale crescita della popolazione urbana nei 25 anni successivi. Crescita molto intensa, che si era verificata nelle grandi città europee già da tempo.

Questa circostanza, il raddoppio degli abitanti nel periodo grosso modo corrispondente a quello della durata dei Piani (25 anni), può aiutare a capire il perché dell’effettivo “sovradimensionamento” del PRG 1962-’65 che tra l’altro ha avuto una durata ben superiore ai 25 anni. Negli anni di elaborazione e approvazione di quel Piano la crescita, che nei decenni precedenti, anni ’50 e ’60, aveva visto la popolazione della città aumentare di 60.000 persone l’anno, sembrava davvero inarrestabile. Diversamente dalle previsioni l’arresto della crescita della popolazione urbana e la diffusione metropolitana iniziarono già nei primi anni ’70 e furono “ufficialmente” registrati solo dal censimento ISTAT del 1981. Il conseguente sovradimensionamento del PRG 1962/’65 era dunque divenuto evidente e dai primi anni ’80 era entrato con forza nel dibattito sulla città.

Alle origini dell’“arresto della crescita urbana” nei Paesi industrializzati vi erano stati, come una letteratura sterminata ha dimostrato, gli effetti della terza rivoluzione industriale, quella della

micro-miniaturizzazione elettronica, dei computer, della diffusione delle macchine a controllo numerico e dei conseguenti processi di delocalizzazione industriale. Delocalizzazione che ha assunto scale territoriali diverse, da quella metropolitana negli *hinterland* delle città pre-industriali a quella trans nazionale e trans continentale verso i paesi di recente industrializzazione.

L'arresto della crescita di popolazione e di posti di lavoro operai nelle grandi città è stato un evento storico-strutturale che ha generato, con qualche ritardo, un cambiamento profondo e definitivo negli studi, nelle pratiche e negli strumenti urbanistici.

Di fenomeni di tale portata e delle loro conseguenze sui processi di urbanizzazione erano ben consapevoli coloro che avviarono dal 1994 la nuova urbanistica romana e posero le basi del nuovo Piano Regolatore di Roma.⁶

Perciò il PRG vigente a Roma non prevedeva e non prevede alcun aumento dei residenti in città ma si basa esplicitamente e a chiare lettere – per chi voglia capire - sulla previsione di stabilità della popolazione.

Anche l'assimilazione tra loro di tutti i Piani che hanno regolato la città fisica nel corso di un secolo e mezzo, assimilazione di cui erano convinti i firmatari della Proposta di delibera consiliare richiamata all'inizio, è una grossolana falsificazione.

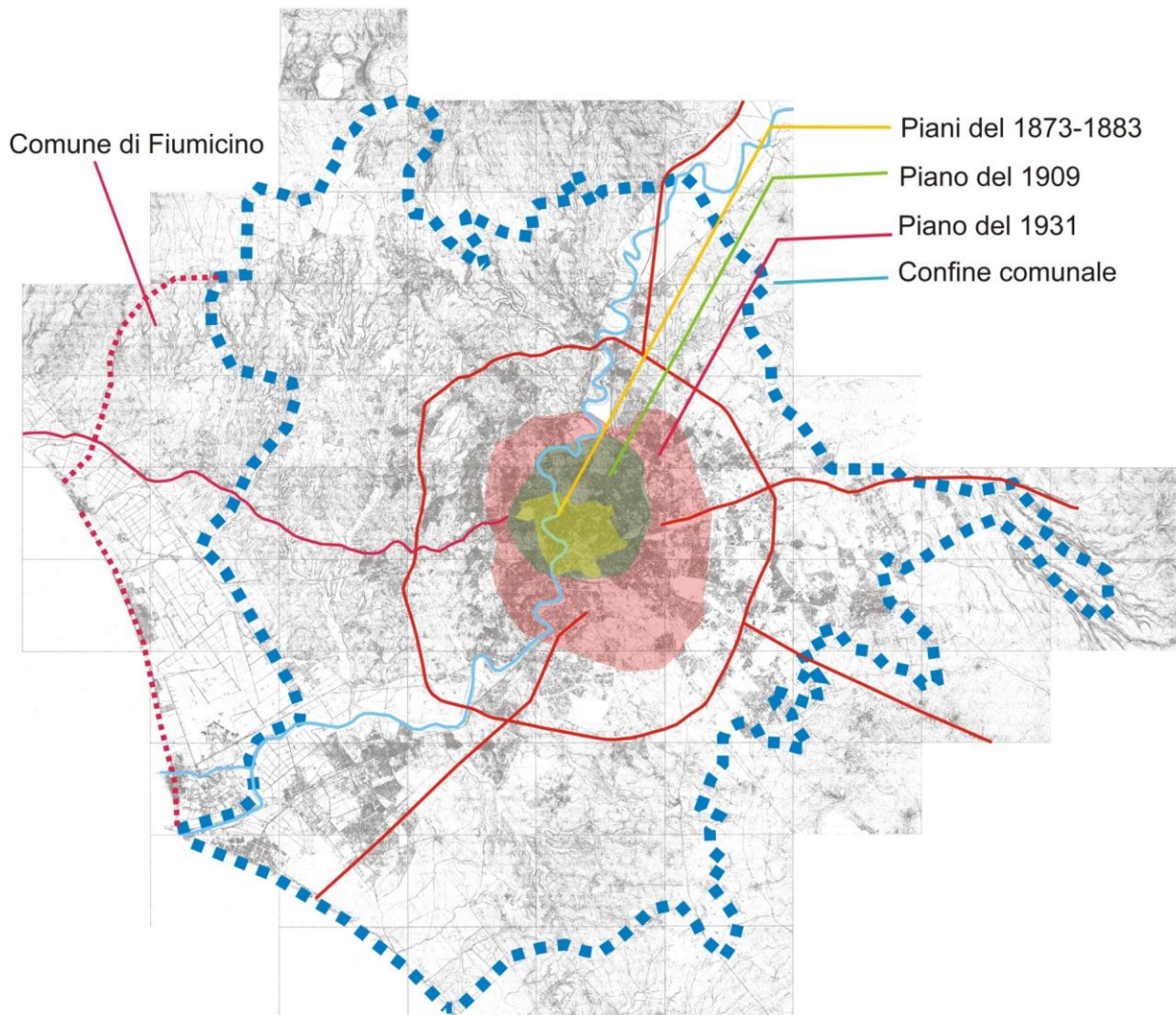
La figura seguente rappresenta una importante differenza, certo non la sola, tra i Piani che i firmatari della Proposta considerano tutti ugualmente succubi degli interessi privati. Ogni Piano, fino al 1962, ha disciplinato un territorio sempre più ampio del precedente (dai circa 1.500 ha del 1873 e del 1883, ai 5.000 circa del 1909, ai 14.000 circa del 1931) in funzione della costante crescita urbana.

Il Piano del '62, il primo valido a tempo indeterminato e riferito all'intero territorio comunale che allora includeva anche il Comune di Fiumicino, prevedeva, analogamente e in misura ancor più marcata dei precedenti, un raddoppio della popolazione, dimensionandosi per circa 5 milioni di abitanti⁷.

⁶ Vedi D. Cecchini, G. Hermanin, Michele Talia (a cura di) DPTU, *Roma Parigi New York Quale urbanistica per le metropoli ?*, Gangemi editore, Roma, 1986 ed in particolare "Per una strategia urbanistica dell'area romana" testo dei curatori del volume, pp 86-103

⁷ Il valore del dimensionamento del PRG 1962/'65 non fu esplicitato nella Relazione al Piano ed è desunto da alcune successive pubblicazioni del Comune di Roma, in particolare: Comune di Roma, Ufficio Speciale Piano Regolatore, Documenti 3, *Il Piano per l'edilizia economica e popolare* 1981, p.53; Comune di Roma, Ufficio Speciale Piano Regolatore, Documenti 5, *Variante PEEP – Rapporto preliminare*, 1982, p.88.

TERRITORI DISCIPLINATI DAI PIANI REGOLATORI E DI AMPLIAMENTO DEL COMUNE DI ROMA



Quello che è accaduto nei decenni successivi è stato detto. Gli abitanti della città sono continuati a crescere seppure a ritmi meno intensi fino ad arrestarsi nel corso degli anni '70.

A Roma tuttavia il Piano Regolatore Generale del 1962-'65 è rimasto vigente, con il suo gigantesco dimensionamento, ancora per tutti gli anni '80 ed i primi '90 ⁸ Solo con Francesco Rutelli, primo Sindaco eletto direttamente dai romani, la riflessione radicale avviata già qualche anno prima sullo stato dell'urbanistica romana e sulla necessità di un nuovo Piano Regolatore Generale, si è concretizzata.

Una delle decisioni fondamentali della nuova urbanistica riformatrice è stata la drastica riduzione del "residuo di Piano" (cioè delle previsioni del vecchio PRG 1962-'65 non ancora portate in attuazione), riduzione effettuata prima irrobustendo ed approvando la Variante di Salvaguardia

⁸ In realtà nel 1974 il Consiglio Comunale di Roma approvò una Variante generale alle NTA orientata anche alla riduzione delle edificabilità previste in varie zone di PRG. Tuttavia la sola riduzione quantificata è quella relativa alle Zone I (Sistema Direzionale) per le quali la edificabilità complessiva (direzionale e residenziale) fu ridotta da 40,8 a 19,2 milioni di mc, di cui quella residenziale -la sola allora significativa per il "dimensionamento" del Piano - da 14 milioni a 10, 5. La riduzione degli indici di edificabilità per l'Agro Romano (Zone H1, H2 e H3) non ha dato luogo, né allora né dopo, alla stima della entità dell'edificabilità cancellata. Anche considerando la riduzione di nuove abitazioni corrispondente all'operazione della Variante il grafico non cambierebbe in modo significativo.

(1995/'96)⁹, poi adottando il Piano delle Certezze (1997)¹⁰. Il dimezzamento del residuo di Piano, operazione come si può immaginare, e come molti ricordano, dura e conflittuale (tagliati oltre 55 milioni di mc di edificabilità prevista) è stata, ed è tuttora, sostenuta dalla assunzione ferma ed argomentata di una prospettiva di popolazione stabile. Vale la pena di ripetere: il Piano Regolatore vigente a Roma è basato su uno scenario di non aumento della popolazione insediata nel Comune. Ciò è ben rappresentato nel diagramma di p. 3 che evidenzia il passaggio da una storia di previsioni di fortissima crescita della popolazione urbana ad una previsione di popolazione stabile.

Questa previsione, confermata dal Censimento del 2001 e ribadita in sostanza da quello del 2011 e dai più recenti dati ISTAT, è enunciata a chiare lettere sia nella Relazione Tecnica approvata nel 2003 con l'adozione del nuovo PRG, ove si chiarisce perché la stabilità della popolazione non implichi tuttavia l'azzeramento dell'offerta residenziale, sia nella Relazione Tecnica della Conferenza di Copianificazione approvata assieme al nuovo PRG nel febbraio 2008. Le argomentazioni ed i dati riportati nei testi delle due Relazioni, (vedi gli estratti allegati qui di seguito) sono di totale chiarezza e rendono inconsistente qualsiasi ipotesi di "sovra dimensionamento" del PRG vigente.

Se i Consiglieri che depositarono la Proposta di delibera consiliare avessero letto le tabelle allegate alla Relazione del 2008 che espongono "i numeri" del dimensionamento del Piano, avrebbero potuto constatare che le "stanze equivalenti" da destinare a residenza e non ancora "programmate", cioè che non erano state oggetto negli anni precedenti di una deliberazione attuativa del Consiglio Comunale, erano (al 2008, tredici anni fa !) 50.642. Pur aggiungendo tutte quelle definite "flessibili", cioè quelle la cui destinazione residenziale o non residenziale è rinviata alla pianificazione attuativa, si raggiungerebbe un totale di 67.492 stanze equivalenti, corrispondente a 8 milioni di mc di nuova edificazione. Davvero una quantità ridottissima per una città di 2,8 milioni di abitanti!

C'è un altro significato della drastica riduzione delle previsioni di edificabilità effettuata dall'urbanistica riformista, significato che qui viene solo ricordato perché sarà ampiamente trattato in altra occasione. Dimezzare le previsioni di edificabilità ha significato ridurre drasticamente le attese di rendita immobiliare e proiettare, per quanto è possibile attraverso decisioni urbanistiche, l'economia metropolitana verso altri orizzonti, diversi e nuovi rispetto a quelli fino ad allora dominanti.¹¹

A differenza del Piano precedente quello attuale sostanzialmente non lascia "residui". Ciò introduce con tutta evidenza i temi della dimensione metropolitana delle trasformazioni e del loro governo, del completamento delle Centralità alle diverse scale (locali, urbane, metropolitane), di come far vivere il sistema ambientale e la rete ecologica nella esperienza quotidiana delle persone, di come promuovere le infrastrutture verdi e blu, il trasporto collettivo e soprattutto la rete del trasporto in sede propria. E, prima ancora, apre con altrettanta evidenza la questione del perché alcune delle previsioni decisive per la prospettiva di rigenerazione urbana, che il Piano

⁹ La Variante di Salvaguardia approvata dalla nuova amministrazione con le Delibere di C.C. n. 40 del 21. 2. 1995 e n. 20 del 22. 2. 1996 portò la riduzione di edificabilità da 20 a 38 milioni di mc.

¹⁰ Il Piano delle Certezze ha soppresso altri 17,4 milioni di mc.

¹¹ L'economista Alessandro Aronica, Direttore del CER, commentando l'azione delle amministrazioni Rutelli e Veltroni per indirizzare l'economia romana attraverso "politiche di contesto" ha scritto: "È questo il caso, per esempio, dell'azione volta a ridimensionare le attese di rendita fondiaria e immobiliare. La riduzione, effettuata tra il 1996 e il 1997, di circa il 50% delle previsioni edificatorie contenute nei vecchi strumenti urbanistici rappresenta anche un incentivo per il mondo imprenditoriale e finanziario romano a individuare nuovi ambiti di investimento" (v. AAVV, *AAVV, Roma, dieci anni di una capitale*, Donzelli editore, 2003, pp. 49-50)

conteneva, non si siano attuate o si siano attuate in parte (vedi i Programmi integrati), con risultati talvolta molto positivi, talvolta meno (vedi le nuove Centralità) ma poi si siano sostanzialmente fermate.

Si confermano al tempo stesso la perdita di significato del tema “dimensionamento” e la necessità di “aggiornare” il PRG vigente.

LE NUOVE CENTRALITÀ URBANE E METROPOLITANE SONO TROPPE?

Questa critica è stata sollevata più volte, spesso accompagnata da un corollario “siccome sono troppe non hanno decentrato funzioni di livello sovra locale, come era nelle ipotesi. Sono state un fallimento”.

Che il decentramento di funzioni “superiori” non sia finora avvenuto, se non in misura minima, è un fatto riconosciuto in più occasioni dagli stessi autori del PRG ¹² sul quale occorre riflettere attentamente. Riflessione del resto avviata in diverse occasioni e che in sede di aggiornamento del PRG è senz’altro il caso di riprendere.

Tuttavia il significato delle Centralità urbane e metropolitane non è solo quello di promuovere il decentramento di funzioni superiori: è anche, direi soprattutto, quello di qualificare, oggi diremmo rigenerare, il territorio della città e della metropoli. Di promuovere un modello insediativo policentrico-reticolare. Su questo tornerò più avanti. Ora veniamo alle critiche: le centralità sono troppe? Sono fallite?

La prima ragione di questa critica credo risieda nel “rimpianto del Sistema Direzionale Orientale - SDO” ¹³. Il rimpianto di quella che fu presentata da Luigi Piccinato come l’idea risolutiva del Piano del 1962/’65: il trasferimento dei Ministeri e di altre attività direzionali dal centro storico che affollavano, soffocandolo, in quattro comprensori disposti lungo una nuova autostrada urbana, l’Asse Attrezzato appunto. Per trent’anni questa idea, che fu ben presto tutt’uno con la sua difficoltà, poi divenuta impossibilità ad essere realizzata, assunse i connotati mitici della terra promessa, mai raggiunta. Ma già a pochi anni dalla approvazione del Piano lo stesso Piccinato si chiedeva a gran voce perché sull’asse attrezzato fosse calato un “ovattato silenzio” ¹⁴.

Come è stato già scritto i conti con “il cuore” del PRG 1962-’65 furono fatti sin dall’inizio della nuova urbanistica dell’Amministrazione Rutelli ¹⁵.

Il giudizio sull’originario Asse Attrezzato, poi SDO, era già chiaramente espresso nel Programma con il quale Rutelli aveva vinto le elezioni nel dicembre 1993. Si legge nel programma, che “lo SDO non costituisce più, come quando fu immaginato alla fine degli anni ’50, una grande operazione di decentramento della direzionalità pubblica e privata. La crescita urbana è andata ben oltre le aree destinate alla sua realizzazione, e lo stesso decentramento spontaneo di attività terziarie e direzionali ha un raggio in molti casi ben più ampio della distanza che separa le aree SDO dal

¹² E conclusivamente nelle premesse della Deliberazione del Consiglio Comunale n. 227 del 2005 *Le Centralità Urbane e Metropolitane. Indirizzi per il completamento delle attuazioni*.

¹³ L’esempio più argomentato del “rimpianto” è in P. Samperi, “Distruggere Roma, la fine del Sistema Direzionale Orientale”, Universale di Architettura, collana diretta da Bruno Zevi, Testo & immagine, Torino, 1996.

¹⁴ Vedi D. Cecchini, “Un piano mai esistito: appunti sulla gestione del PRG di Roma” in *Urbanistica* ’84, p. 76, 1986.

¹⁵ Vedi D. Cecchini, D. Modigliani, “Roma” in *Il nuovo Manuale di Urbanistica*, vol III, p. B341, Gruppo Mancosu editore, Roma, 2009.

centro storico.”¹⁶

A meno di un anno dall’insediamento il problema fu affrontato più ampiamente.

Il 13 ottobre '94, come assessore alle Politiche del territorio, esposi un’ampia relazione sul programma pluriennale per gli espropri ¹⁷ delle aree del Comprensorio di Pietralata nella quale chiarivo la radicale diversità di visione tra la vecchia impostazione dell’Asse Attrezzato e il nuovo approccio di scala metropolitana ¹⁸. Questo, a differenza di quella, si incardinava sulla conoscenza delle trasformazioni urbane e territoriali generate dalla terza rivoluzione industriale. Moltissimi studi di geografia urbana e di economia territoriale avevano da tempo dimostrato come le basi economiche delle grandi aree metropolitane dei paesi industrializzati si fossero evolute verso le nuove economie dei servizi e le stesse aree metropolitane si stessero trasformando in articolati e complessi “centri direzionali” delle economie nazionali e sovra nazionali. Trasformazioni analoghe erano avvenute anche nell’area romana dove, a differenza di quanto era stato previsto dal PRG del 1962/’65 molte funzioni direzionali e di servizi specializzati si erano localizzati, alla rinfusa, nella periferia urbana e nei comuni dell’*hinterland* metropolitano ¹⁹. Non si trattava più, argomentavo nella relazione al Consiglio, “di qualificare [come centro direzionale] una zona della città . . . ma di considerare l’intera area metropolitana come sistema direzionale territoriale italiano ed europeo.” Non più i *Central Business Districts (CBD)* del secondo dopoguerra (la *Défense* parigina, realizzazione emblematica nel quadro europeo) da anni sottoposti a dure critiche da parte di urbanisti, economisti e geografi urbani (quartieri monofunzionali, vivi negli orari di ufficio e deserti urbani nelle altre ore) ma **una nuova strategia metropolitana e policentrica**. Superare l’idea di un’autostrada urbana, definitivamente inconcepibile mentre si perseguivano la “cura del ferro” e la riqualificazione delle periferie, per contrastare la storica dicotomia centro/periferie, aggravata da un abusivismo onnipresente, mirando alla formazione nell’ambito metropolitano di luoghi centrali dotati di molteplici funzioni e di alta qualità urbana: l’origine delle Centralità sta qui ²⁰.

Dunque la critica “le nuove centralità sono troppe” è infondata e porta fuori strada. I nostalgici dello SDO forse non avevano letto il programma della nuova Amministrazione.

I problemi da affrontare sono altri, anzitutto partendo dalla conoscenza e dalla valutazione

¹⁶ Francesco Rutelli, Progetto per Roma, Edizioni Theoria, 1993, pp 66-68. Il Programma fu approvato dal nuovo Consiglio Comunale nella prima seduta dopo l’insediamento nel dicembre 1993. La parte del Programma riferita allo SDO raccoglieva i risultati di un dibattito iniziato molti anni prima (V. Urbanistica n.84, 1986).

¹⁷ Il ricorso all’esproprio era dettato dagli artt. 7 e 8 della Legge n. 396 del 15 dicembre 1990, “Interventi per Roma, capitale della Repubblica”.

¹⁸ Nel resoconto stenografico della seduta di CC del 13 ottobre 1994, pp 123-146 si legge fra l’altro: “Voglio dire che non si tratta di uno SDO piccolo, . . .di un qualcosa di residuale . . .Si tratta infatti di un intervento urbanistico diverso da quello che fu immaginato 32 anni fa . . .Il motivo di fondo di questa diversità non si riferisce solo a . . . un disegno generale abbozzato nel programma del Sindaco, votato dal Consiglio Comunale che si traduce nel disegno policentrico dell’area romana, innervato dalle infrastrutture di trasporto ferroviario. . . Si tratta, piuttosto, di rispettare il ragionamento di fondo relativo alle trasformazioni avvenute negli ultimi 15 anni sia nella nostra metropoli che in quelle europee. Negli anni ’60 si poteva immaginare di specializzare un settore della città con funzioni direzionali, visto che queste rappresentavano una quota [dell’economia] delle metropoli. . . Le trasformazioni indotte dalla terza rivoluzione industriale hanno ormai chiarito che è l’intera base economica delle grandi città a qualificarsi come sistema direzionale per tutta l’economia nazionale . . . Non si tratta dunque di qualificare una parte della città perché dobbiamo considerare l’intera area metropolitana che si qualifica come sistema direzionale territoriale italiano ed europeo”

¹⁹ La decisione per la nuova sede della Banca d’Italia nel Comune di Frascati (loc. Vermicino) al confine con il Comune di Roma e in adiacenza alla nuova Università di Tor Vergata) risale al 1991/’92 e apparve emblematica delle nuove tendenze localizzative.

²⁰ L’elaborato dimostrativo, necessariamente non prescrittivo, D2 “Strutture del Piano e strategie metropolitane” esprime graficamente e sinteticamente queste scelte. Vedi

http://www.urbanistica.comune.roma.it/images/uo_urban/prg_adottato/d2.pdf

imparziale dei risultati ottenuti dalle numerose realizzazioni, ognuna delle quali va considerata nel suo contesto urbano o metropolitano, nelle sue caratteristiche, nei suoi risultati. Più della metà delle Centralità urbane e metropolitane previste dal Piano sono completate o in corso di realizzazione. Aggiornare il Piano vuol dire anzitutto una indagine sulle condizioni attuali di questo imponente complesso di attuazioni, sulle prospettive di completamento, integrazione, modifiche anche, se del caso, procedurali.

IL PIANO RENDE DAVVERO INTANGIBILE LA RENDITA URBANA?

Questa accusa, particolarmente grave nella realtà romana e spesso usata come una clava dagli avversari del Piano, non è mai stata supportata da prove e dati di fatto. Al contrario la posizione rigorosamente riformatrice del Piano nei confronti della rendita urbana è dimostrata dalla introduzione, per la prima volta nella storia della Roma moderna, di una norma che destina alla collettività, quindi alla Amministrazione della città, affinché li usi per finalità pubbliche di miglioramento della qualità urbana, i due terzi dei plusvalori generati dalle nuove trasformazioni urbane. E' il contributo straordinario introdotto dall'art. 20 delle NTA che recita: “. . . le più rilevanti valorizzazioni immobiliari, generate dalle previsioni del presente PRG rispetto alla disciplina urbanistica previgente, sono soggette a contributo straordinario di urbanizzazione, commisurato a tali valorizzazioni e posto a carico del soggetto attuatore . . . Il contributo straordinario è stabilito in misura pari al 66,6% (due terzi) del valore immobiliare conseguibile per effetto del comma 2.”. La norma, anche in questo caso, esprime la concreta attuazione di un principio che era già contenuto nel programma del Sindaco Rutelli ²¹ e che diventerà nel 2014 norma nazionale, seppure con una misura ridotta (50%)²².

Su questo tema la materia vera del contendere sono state e sono le “compensazioni”, introdotte nel 1997 dal Piano delle certezze e confermate dall'art 19 delle NTA del PRG vigente. Nel 2011 nel corso di una intervista, Italo Insolera aveva ripreso questa critica. Decisi allora, data l'autorevolezza dell'autore della critica, di rispondergli. Ho riletto quella lettera alla quale ancor oggi non ho nulla da aggiungere. Eccola.²³

²¹ “Va inoltre affermato il principio secondo cui, mentre il profitto di impresa compete all'iniziativa privata, la rendita fondiaria deve essere acquisita, quanto più possibile, dal soggetto pubblico”. F. Rutelli, Progetto per Roma, cit. p. 63.

²² Legge 11 novembre 2014 n. 164, art.16, c. 4, lett. d ter

²³ La numerazione delle note corrisponde a quella del presente testo. Naturalmente le note al testo originario della lettera iniziavano con il n. 1

*Lettera a Italo Insolera pubblicata, con il suo consenso,
su Urbanistica Informazioni N. 239/240 del 2011*

Caro Italo,
su compensazioni urbanistiche e rendita fondiaria le cose non stanno così.

Nell'intervista raccolta da F. Erban su la Repubblica dell'11 ottobre [2011] ti riferisci allo strumento delle compensazioni urbanistiche in base al quale, sostieni, "si stabiliva l'intangibilità della rendita fondiaria", intangibilità che sarebbe stata "il segno di un'involuzione culturale" delle amministrazioni Rutelli e Veltroni, durante le quali l'urbanistica e la pianificazione del territorio sarebbero state "accantonate".

Le cose davvero non stanno così.

Lo strumento delle compensazioni urbanistiche fu introdotto nel 1997 dal "Piano delle certezze", Variante generale al PRG del 1962-'65 e primo passo del nuovo PRG, destinata soprattutto a garantire la tutela dell'agro romano per 82.814 ettari (64% dell'immenso territorio comunale).

Era, quello delle compensazioni, uno strumento che "stabiliva l'intangibilità della rendita fondiaria"? No, al contrario serviva a rendere concretamente fattibile il rigoroso taglio delle attese di rendita sul territorio di Roma. In complesso il Piano delle certezze cancellò 17,4 milioni di metri cubi di edificabilità destinando ad agro romano vincolato o a verde ambientale 2.425 ha edificabili secondo il PRG allora vigente (1.298 entro i perimetri dei Parchi che erano stati proposti dalla stessa amministrazione Rutelli nei due anni precedenti e che sarebbero poi stati istituiti dalla successiva legge regionale n. 29 del 1997²⁴, e 1.127 fuori dai parchi).

Questo taglio di previsioni edificatorie si sommò a quello effettuato un anno prima dalla stessa amministrazione Rutelli con la definitiva approvazione della Variante di salvaguardia che, grazie alle mobilitazioni delle associazioni ambientaliste, era stata adottata nel 1991 (Giunta Carraro). Il completamento di quella Variante richiese ben due successive delibere di controdeduzioni, la seconda delle quali volta proprio a dimezzare la previsione edificatoria nel comprensorio di Tor Marancia (da 4 a 1,9 milioni di mc). Le due azioni fra loro coerenti (Variante di salvaguardia e Piano delle certezze) eliminarono 55,4 i milioni di mc dalla edificabilità prevista dal PRG del 1962-'65. Eliminarono cioè circa la metà del "residuo di piano", e, secondo l'esplicita volontà di realizzare quella "rivoluzione urbanistica" alla quale si era impegnato il programma Rutelli (che tu ricordi nell'intervista), resero sostanzialmente inedificabili i 2/3 del territorio comunale²⁵. Per definire il Piano delle certezze era stato svolto un confronto sistematico con le Associazioni ambientaliste, confronto che durò circa un anno. Al termine furono definiti alcuni aspetti dell'intera manovra di tutela dei valori storici e ambientali dell'Agro romano e individuate una

²⁴ La legge regionale n. 29 del 6 ottobre 1997 "Norme in materia di aree naturali protette regionali" fu il frutto di una memorabile stagione di collaborazione tra le amministrazioni del Comune di Roma e della Regione Lazio (Giunta P. Badaloni e assessore all'ambiente Giovanni Hermanin)

²⁵ La riduzione delle attese di rendita era elemento fondamentale del programma di governo della città e aveva anche un intenzionale significato di sostegno alla riconversione della base economica urbana. Questo significato è stato colto dall'economista Alessandro Aronica che ha scritto: "E' questo il caso, per esempio [tra le politiche di contesto], dell'azione volta a ridimensionare le attese di rendita fondiaria e immobiliare. La riduzione, effettuata tra il 1996 e il 1997 di circa il 50% delle previsioni edificatorie contenute nei vecchi strumenti urbanistici rappresenta anche un incentivo per il mondo imprenditoriale e finanziario romano ad individuare nuovi ambiti di investimento" (A. Aronica, *Distanze romane, ovvero la nuova struttura economica della capitale*, in AAVV, Roma dieci anni di una capitale, Donzelli editore, 2003, p. 50)

serie di aree considerate “irrinunciabili” sotto il profilo ambientale e culturale, delle quali le Associazioni richiesero con forza l’acquisizione al patrimonio comunale, che l’Amministrazione accettò. La “compensazione urbanistica”, cioè il trasferimento della edificabilità in altre aree, secondo una procedura aggiornata rispetto a quella fino ad allora chiamata “permuta”, fu usata proprio per rendere possibile l’acquisizione di quelle aree “irrinunciabili” sulle quali peraltro non gravava alcun vincolo sovra ordinato (idrogeologico o archeologico o paesistico).

L’edificabilità da compensare, cioè da trasferire su altre aree, era pari a 3,9 milioni di mc cioè una parte esigua, il 7%, dell’edificabilità complessivamente soppressa dalle decisioni urbanistiche assunte dalla amministrazione Rutelli tra il 1995 e il 1997 senza alcuna compensazione ma anche senza alcuna acquisizione di aree al patrimonio comunale. Le compensazioni dunque furono uno strumento provvisorio, mirato alla eliminazione della edificabilità e alla acquisizione di specifiche aree, ambientalmente “irrinunciabili”, fino ad allora edificabili e non gravate da vincoli sovra ordinati alla disciplina urbanistica ²⁶.

Intangibilità della rendita? Abbandono dell’urbanistica e della pianificazione territoriale? E’ vero piuttosto il contrario.

Quanto al caso di Tor Marancia, episodio che tu citi come emblematico di tutta la vicenda delle compensazioni, mi limito ad alcune precisazioni.

Il vincolo (ex art. 1, lettera m, della legge 431/1985, legge Galasso) apposto dal Soprintendente La Regina non era di inedificabilità, ma sottoponeva la possibilità di costruire ad una autorizzazione regionale e al parere della Soprintendenza. In merito si tennero numerose riunioni tra Regione Lazio, Soprintendenza (con la partecipazione di La Regina) e Comune di Roma, volte a verificare la possibilità di una soluzione. Il parere negativo della Soprintendenza arrivò solo pochi giorni prima della annunciata anticipata conclusione della amministrazione Rutelli (gennaio 2001).

La decisione di applicare la compensazione al comprensorio di Tor Marancia fu presa e gestita dalla amministrazione Veltroni che accettò la richiesta pressante di totale azzeramento delle edificabilità da parte di alcune Associazioni ambientaliste.

Sulla vicenda Maurizio Marcelloni scrisse un ampio articolo sulla rivista Urbanistica Informazioni dell’INU, che ti allego: merita attenta considerazione.

Comunque il caso così particolare e complesso di Tor Marancia meriterà di essere ricostruito in altra sede. Il suo risultato, a mio avviso discutibile, non dimostra in alcun modo che quella norma [le compensazioni] che tu peraltro definisci “in teoria anche corretta” sia il segno “di una involuzione culturale” ed abbia stabilito “l’intangibilità della rendita fondiaria” come sempre tu sostieni.

Ciò è chiarito in tutta evidenza dalle Norme del Piano Regolatore Generale di Roma avviato dalla amministrazione Rutelli, concluso da quella Veltroni e vigente dal marzo 2008.

Nell’articolo 19 si stabilisce di “attuare esclusivamente le compensazioni urbanistiche” individuate dal Piano delle certezze e dalle delibere relative ai comprensori di Tor Marancia e di Casal Giudeo. Dunque uno strumento limitato ad alcuni casi specifici non altrimenti risolvibili (Tor Marancia ne è stato il più noto e rilevante) la dimensione dei quali è esigua se comparata alla complessiva opera di chiusura del residuo del PRG precedente e di tutela dell’Agro romano. Vi è di più. Sulla questione della rendita fondiaria il nuovo Piano stabilisce un principio, questo sì generale, in base al quale il 66% dei plusvalori immobiliari generati per effetto della nuova

²⁶Si tratta di aree rese edificabili con l’approvazione del Piano Regolatore del 1965, poi più volte compravendute ai valori di mercato sempre come edificabili. La loro acquisizione attraverso esproprio sarebbe stata improponibile per il bilancio comunale e altrettanto improponibile una cancellazione di edificabilità senza risarcimento. Il contenzioso nascente avrebbe visto immancabilmente soccombere il Comune e avrebbe lasciato le aree nella proprietà privata.

disciplina urbanistica rispetto a quella previgente, che si tratti di nuova edificazione o di cambio di destinazione d'uso, deve essere versato al Comune che deve investirlo in miglioramenti delle attrezzature e dei servizi pubblici (art. 20 delle Norme).

In altri termini si stabilisce che i 2/3 delle rendite generate da decisioni urbanistiche tornino alla città per contribuire alla sua qualità. Altro che "intangibilità"! E' la prima volta che una regola così chiara e nitida per il recupero a fini pubblici delle rendite urbane è scritta in uno strumento urbanistico generale. La questione è e sarà applicarla. Conforta e dà speranza in proposito la vittoria conseguita presso il Consiglio di Stato che, dopo una serie di ricorsi promossi dalla proprietà fondiaria e una sentenza del TAR a loro favorevole, ha dato pienamente ragione al PRG con una sentenza (13 luglio 2010) molto chiara che, credo, farà scuola e che è stata valutata assai positivamente dall'INU.

Vedi caro Italo, io sono stato sempre convinto che la rendita generata dalle trasformazioni urbane, fenomeno non superabile qualsiasi sia il regime politico, debba tornare nella misura maggiore possibile alla città. Questo era scritto nel primo programma Rutelli ²⁷, che ci fece vincere le elezioni del 1993 ed avviare quella "rivoluzione urbanistica" poi, a mio avviso, interrotta. E a questo principio generale ci siamo sempre attenuti, fino a scriverlo in chiare lettere nel nuovo Piano.

Nuovo Piano che certamente, come ogni cosa umana, può essere corretto, migliorato. Ma che a mio avviso ha una struttura solida che ha retto e reggerà nel tempo, fondata sui tre pilastri della tutela ambientale (rete ecologica e agro romano), del trasporto sostenibile (in primis quello su ferro), del modello policentrico (le centralità che richiedono una revisione radicale). Un piano che ha retto a critiche aprioristiche (una per tutte: quella di essere sovra dimensionato !) che ha già stabilito il "limite alla crescita" che tu invochi – basta volerlo leggere - e che non lascerà al futuro nuovi "residui", ma richiederà scelte rigorose alla scala metropolitana, da tempo irrinunciabili.

Il problema vero, a mio avviso, è quello di ricostruire capacità di regia pubblica delle trasformazioni, di valutazione dei loro impatti anche economici, di effettivo recupero a fini pubblici delle rendite. Capacità che questi anni di condoni, di dominio dell'ideologia "ognuno padrone in casa sua" applicata alla città e al territorio, hanno smantellato ²⁸.

Ma questo è un altro tema.

Mi fermo qui, sperando di aver chiarito la questione delle compensazioni e del recupero a fini pubblici delle rendite urbane.

Con l'affetto di sempre
Domenico Cecchini

Roma, 16 ottobre 2011

*Questo Post Scriptum è stato aggiunto per la pubblicazione della lettera su Urbanistica
Informazioni nel dicembre 2011*

PS.

²⁷ Vedi F. Rutelli, Progetto per Roma, Edizioni Theoria, Roma, 1993, p.63

²⁸ I danni prodotti dalla amministrazione Alemanno vanno ben al di là della proposta – peraltro fortunatamente annullata dalla mobilitazione cittadina – della Formula 1 all'EUR. Ti allego un elenco ragionato, credo incompleto, che abbiamo redatto per un seminario dell'INULazio svolto il 14 dicembre 2010

Pochi giorni dopo aver inviato questa lettera al destinatario ho avuto modo di leggere i capitoli dedicati alle vicende recenti della città nella nuova edizione di "Roma moderna" alla cui pubblicazione si riferisce l'intervista di Insolera su Repubblica. Purtroppo essi contengono ulteriori e gravi falsificazioni della realtà. Un esempio per tutti: si sostiene che l'amministrazione Rutelli non avrebbe "chiusa una vicenda importante per la storia culturale della città, la "Variante di Salvaguardia" (p. 328). Al contrario quella amministrazione chiuse la Variante grazie ad un lavoro tenace che portò a due successive deliberazioni del Consiglio, nel 1995 e nel 1996. Su tutto ciò occorrerà tornare, per ristabilire la verità, per rispetto di coloro che al nuovo Piano regolatore di Roma hanno dedicato tanta parte della propria vita, per amore della città e del suo futuro.

Approvata in sede di adozione del nuovo PRG (Del CC n. 33, 19/20 marzo 2003)

6 Scelte strategiche e modello spaziale

...

6.1 Le relazioni fra domanda e offerta a popolazione stabile

In primo luogo, la questione del dimensionamento del piano e dunque delle sue previsioni. Roma è una città che da due decenni almeno non presenta caratteri di crescita della popolazione e nessuna analisi ha evidenziato elementi nuovi che possano far presumere nel medio periodo una modificazione di questa tendenza. Esiste dunque un punto di partenza chiaro ed inequivocabile: tutto il piano si basa sulla stabilità della popolazione e dunque sull'assenza di domanda residenziale derivante da crescita della popolazione. Questo non significa tuttavia che a popolazione stabile corrisponda una "offerta residenziale zero": al contrario, esiste una dinamica interna alla popolazione residente che domanda nuovo spazio: uno spazio di miglioramento delle proprie condizioni abitative; di adeguamento degli spazi alle esigenze del nucleo familiare; alle modifiche strutturali delle dimensioni e delle esigenze dei nuclei familiari. Al tempo stesso, esistono nuove tipologie di domanda provenienti anche da popolazione non residente stabilmente a Roma ma che qui lavora con periodicità: sono tipologie espressive della sempre maggiore complessità dei rapporti di lavoro e di relazioni fra le città.

In secondo luogo i termini di fabbisogno e di dimensionamento non debbono coincidere e corrispondono a procedimenti diversi: il primo rappresenta la domanda che la situazione attuale e di medio-lungo periodo esprime alla luce di specifiche analisi; la seconda rappresenta le modalità con cui l'amministrazione intende rispondere a tale domanda. Le teorie sulle relazioni fra le due dimensioni sono molte e diverse. Basti ricordare che spesso si assume, come risposta, la teoria della netta prevalenza della offerta sulla domanda assumendo l'ipotesi che questa soluzione porti al calmieramento dei valori del mercato. La storia e l'esperienza hanno mostrato la poca attendibilità di questa teoria (l'autoregolazione del mercato). Per converso, la ipotesi alternativa del far coincidere i valori della domanda e dell'offerta è altrettanto distortiva l'andamento del mercato perché crea una situazione di rigidità preconstituita a favore di un ristretto numero di proprietari. Finché il mercato sarà nelle mani della figura del proprietario-operatore queste distorsioni sono ineliminabili. Si pone qui il tema del superamento di questa anomalia italiana attraverso una diversa organizzazione del processo di costruzione dei progetti di trasformazione urbana al cui interno la proprietà fondiaria deve costituire solo uno dei soggetti del processo e neppure fra i più determinanti. E' anche per questo motivo che le norme tecniche del piano introducono la possibilità di azione delle Stu (Società di trasformazione urbana). Di conseguenza il nuovo piano assume l'obiettivo di una offerta residenziale contenuta, articolata fra nuova produzione e utilizzazione dell'esistente, rispondente a questo nuovo tipo di domanda, in assenza di crescita demografica. Tale impostazione è pienamente coerente con quanto argomentato nel cap. 7.

PP 66 e 67 della Relazione

Si trova in

http://www.urbanistica.comune.roma.it/images/uo_urban/prg_adottato/D1.pdf

(downloaded 7_10_2019)

ALLEGATO 2 Estratto dalla Relazione della Conferenza di Copianificazione

Approvata in sede di approvazione del nuovo PRG (Del CC n. 18, 12 febbraio 2008)

....

3.2.2 *Le componenti del dimensionamento*

La misura del dimensionamento complessivo del Piano ad esito dei lavori della Conferenza di copianificazione conferma il carattere di perfezionamento dell'insieme delle modifiche e integrazioni sopravvenute rispetto al Nprg adottato ad esito dell'accoglimento delle osservazioni e delle prese d'atto degli errori materiali, dei recepimenti e degli adeguamenti assentite in sede di controdeduzioni e completate con i lavori della Conferenza stessa.

Il confronto tra il valore complessivo del dimensionamento ad esito -pari quindi a 549.051 stanze equivalenti (con una quota di residenza del 56,54%) e a 65.886.062 mc- con i 710 milioni di mc di volumetrie edificate stimati nella città, mostra un incremento pari a circa il 9%, e sostanzia la caratterizzazione del nuovo Piano come "piano della trasformazione", **un piano di minima costruito a partire da un'ipotesi di stabilità della popolazione**, che definisce la sua offerta all'interno e attraverso un radicale trattamento delle previsioni residue del Prg del '62, avendo come obiettivo prioritario la riqualificazione e la modernizzazione della città esistente e del suo territorio. (p.32)

... il dimensionamento complessivo del Nprg ad esito dei lavori della Conferenza di copianificazione, pari a 549.051 stanze equivalenti, corrispondenti a 20.589.394 mq di Sul, e a una volumetria di 65.886.062 mc con una quota di residenza pari a circa il 56,54%, e una **quota di previsioni programmate pari a circa il 77,14% del totale**, sottolinea la continuità del processo di attuazione delle previsioni di Piano con il passaggio delle previsioni da programmare a **previsioni programmate** e conferma il carattere di perfezionamento dell'insieme delle modifiche e integrazioni sopravvenute rispetto al Nprg adottato ad esito dell'accoglimento delle osservazioni e delle prese d'atto degli errori materiali, dei recepimenti e degli adeguamenti assentite in sede di controdeduzioni e completate con i lavori della Conferenza stessa (p.34)

La Conferenza ha preso atto della illustrazione del PRG esaminando in particolare la metodologia seguita nella determinazione del **dimensionamento** e verificando la relativa dotazione degli standard.

Con riferimento alle componenti del dimensionamento la Conferenza prende atto che la misura del dimensionamento ad esito risulta pari a **549.051** stanze equivalenti (con una quota di residenza pari a 56,54%) e a **65.886.062** di mc- con i **710** milioni di mc di volumetrie edificate stimati nella città, mostra un incremento pari a circa il **9%**, e sostanzia la caratterizzazione del nuovo Piano come "piano della trasformazione", **un piano di minima costruito a partire da un'ipotesi di stabilità della popolazione**, che definisce la sua offerta all'interno e attraverso un radicale trattamento delle previsioni residue del Prg del '62, avendo come obiettivo prioritario la riqualificazione e la modernizzazione della città esistente e del suo territorio. (pp 61, 62)

Si trova in:

http://www.urbanistica.comune.roma.it/images/uo_urban/prg_vigente/rel_copianificazione.pdf?phpMyAdmin=blg01acLWeiPPYkyOEvv8gww3ee

(downloaded 7_10_2019 e 16_6_2021)